



DL NATO-Calabria D.L. 169/2022 / A.C. 664

Dossier n° 1 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
6 dicembre 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	664
D.L.	169/2022
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA
Iter al Senato:	Sì

Contenuto

Il [D.L. n. 169/2022](#), approvato dal Senato in prima lettura nella seduta del 30 novembre, reca disposizioni urgenti in tema di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il Servizio sanitario della Regione Calabria, di Commissioni presso l'AIFA, nonché di differimento di termini per l'esercizio delle deleghe in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. Il provvedimento si compone di **7 articoli**. Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato **l'articolo 1 del disegno di legge di conversione del decreto legge (A.C. 664) è stato novellato** al fine di inserirvi un nuovo comma.

Nello specifico il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione introdotto nel corso dell'esame al Senato, **differisce di ulteriori 12 mesi** (giungendo a un termine complessivo di 18) **il termine per l'esercizio**, da parte del Governo, **di alcune deleghe** contenute nella legge 28 aprile 2022, n. 46, in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Il comma 1 dell'articolo 1 dispone **la prosecuzione, fino al 31 dicembre 2022**, della partecipazione di personale militare **alle iniziative della NATO** per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata Very High Readiness Joint Task Force (**VJTF**), da ultimo prorogata, fino al 30 settembre 2022, dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 14 del 2022.

L'articolo 1-*bis*, introdotto al Senato, **amplia il novero dei servizi**, relativi alla partecipazione a missioni internazionali, per i cui **contratti di fornitura** il Ministero della difesa è autorizzato ad avviare **fin dall'anno precedente le procedure di affidamento**.

L'articolo 1-*ter*, introdotto al Senato, integra il Codice dell'ordinamento militare al fine di **autorizzare il Ministero della difesa**, nell'ambito delle iniziative aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, **all'acquisizione di materiali** non d'armamento e alla realizzazione di lavori ed opere **ai fini della successiva cessione a titolo gratuito**.

L'articolo 1-*quater*, ai commi 1 e 2, introdotti al Senato, prevede la possibilità di disporre con decreto del Ministro dell'interno **il trattenimento in servizio del maestro direttore della banda della Polizia di Stato** fino al sessantacinquesimo anno di età, mentre la normativa vigente stabilisce la cessazione dal servizio al sessantesimo anno di età (comma 1). Il comma 2 riguarda la copertura degli oneri.

L'articolo 1-*quater*, ai commi 3-5, introdotti al Senato, modificano la normativa prevista dal Codice dell'ordinamento militare sui limiti d'età per la cessazione dal servizio permanente del **maestro direttore della banda della Guardia di finanza** (comma 3) e disciplinano la fase di prima applicazione della normativa al maestro direttore della banda della Guardia di finanza in servizio permanente alla data del primo dicembre 2022 (comma 4). Il comma 5 riguarda la copertura degli oneri.

L'**articolo 2** estende **di 6 mesi** (30 invece di 24 mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 150/2020) il periodo massimo disposto a normativa vigente per **l'applicabilità delle misure a sostegno del Servizio sanitario della regione Calabria**, in scadenza il prossimo 11 novembre 2022.

Dalla proroga sono escluse alcune disposizioni già oggetto di modifica da parte di successivi interventi a sostegno del sistema sanitario regionale, relative al **compenso aggiuntivo** in favore dei Commissari degli enti del Servizio sanitario regionale, al potere del Commissario *ad acta* di avvalersi del Corpo della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle entrate (**ma riguardo a quest'ultima v. infra**) e, infine, alla previsione di contributo di solidarietà e finanziamento del sistema di programmazione e controllo del SSR Calabria.

Si dispone inoltre che i Commissari straordinari decadano, ove non confermati con le medesime procedure già previste alla vigente normativa, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente

decreto.

Per gli oneri derivanti dalla proroga in esame, che si sostanziano in concreto nella autorizzazione all'AGENAS alla proroga dei contratti di lavoro flessibile a supporto dell'attività del Commissario *ad acta* nel limite di 25 unità, è prevista la copertura nel limite di **256.700 euro per l'anno 2022** e di **577.500 euro per il 2023**, utilizzando l'avanzo di amministrazione dell'AGENAS.

In seguito a modifiche approvate nel corso dell'esame al Senato: si fa espressamente salva la **facoltà del Commissario *ad acta* di nominare, in ogni caso, i direttori generali degli enti del servizio sanitario regionale**; si consente al Commissario *ad acta* - nell'esercizio delle proprie funzioni e per il periodo di durata della proroga disposta dal comma 1 - di avvalersi della **collaborazione dell'Agenzia delle entrate**; si specifica che il **Dipartimento tutela della salute, servizi sociali e socio-sanitari della regione Calabria**, presso cui, in base alla normativa vigente, può operare un determinato contingente di personale non dirigenziale assunto dall'Agenas, **è un'articolazione della "Azienda per il Governo del servizio sanitario della regione Calabria - Azienda zero"**; si stabilisce che le possibilità di reclutamento e di conferimento di incarichi a termine da parte della Regione Calabria - di cui alla lettera *d*), comma 2, dell'articolo 16-*septies* del d.l. 146/2021 - sono finalizzate anche all'**erogazione dei livelli essenziali di assistenza e ad assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria**. In forza di una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato, viene poi stabilito che in ottemperanza alla sentenza della Corte Costituzionale n. 228 dell'11 novembre 2022, al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, di assicurare il rispetto della direttiva europea dei tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2023, con esclusione dei crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro.

L'**articolo 3** dispone una (terza) **proroga al 28 febbraio 2023** - rispetto al termine di scadenza del 15 ottobre scorso - della permanenza in carica **dei componenti delle commissioni consultive presso l'AIFA (la Commissione tecnico-scientifica per la valutazione dei farmaci e il Comitato prezzi e rimborso) operanti dalla scadenza in regime di prorogatio**. Reca inoltre, in virtù di **modifiche introdotte al Senato**, alcune **disposizioni a regime in materia di organi dell'AIFA e relative modalità di nomina e funzioni** (soppressione delle attuali commissioni consultive, alla scadenza della proroga anzidetta, e istituzione della Commissione scientifica ed economica del farmaco che ne erediterà le funzioni; istituzione dell'organo denominato Presidente dell'AIFA; soppressione della figura del direttore generale dell'AIFA, a decorrere dalla data di efficacia della nomina del primo Presidente dell'AIFA; rinvio a un decreto del Ministro della salute per la disciplina delle modalità di nomina e delle funzioni del Presidente e dei direttori amministrativo e tecnico-scientifico dell'AIFA).

L'**articolo 4** concerne l'entrata in vigore del provvedimento: il decreto-legge è entrato in vigore il 9 novembre 2022.

Relazioni allegata o richieste

Il testo è corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

In relazione all'articolo 1 del decreto legge si ricorda che successivamente all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio scorso, il Governo ha adottato il decreto legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge

5 aprile 2022, n. 28, che ha previsto, tra le diverse misure urgenti, anche la partecipazione, fino al 30 settembre 2022, di 1.350 unità di personale militare, 77 mezzi terrestri e 5 mezzi aerei e 2 unità navali nell'ambito del dispositivo NATO denominato *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF).

Sulla gestione del Servizio sanitario della regione Calabria di cui all'articolo 2 del D.L., sono intervenuti, in successione temporale, due decreti legge, il [D.L. n. 35/2019](#) (L. n. 60/2019) e, allo scadere degli effetti di quest'ultimo, il [D.L. n. 150/2020](#) (L. n. 181/2020).

Sulla proroga, fino al 28 febbraio 2023, del funzionamento della Commissione consultiva tecnico-scientifica e del Comitato prezzi e rimborso, prevista all'articolo 3 del D.L. in esame, operanti, allo stato, in regime di *prorogatio* fino al 29 novembre 2022 (ai sensi dell'articolo 3 del [D.L. n. 293/1994](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444), va ricordato che, in occasione della prima scadenza delle predette Commissioni - 20 settembre 2021 - nominate per tre anni con decreto del Ministro della salute del 20 settembre 2018, analogo intervento di proroga è avvenuto in regime di *prorogatio*, con l'articolo 38 del [D.L. n. 162/2021](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. Allo stesso modo, alla successiva data di scadenza del 28 febbraio 2022, l'articolo 4, comma 8-*duodecies*, del [D.L. n. 228/2021](#), introdotto con la legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15, e Commissioni sono state ulteriormente prorogate.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il provvedimento, originariamente composto da 4 articoli per un totale di 8 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a **7 articoli** (oltre all'articolo 1 del disegno di legge, novellato dal Senato) , **per un totale di 24 commi**; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, a **due ben distinti motivi di necessità ed urgenza**: la proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO e la proroga delle misure eccezionali per il servizio sanitario della regione Calabria; a queste due motivi se ne aggiunge un terzo, non menzionato, se non attraverso un riferimento normativo, nel preambolo ma richiamato dal titolo del decreto-legge cioè la proroga di organismi operanti presso l'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA).

Il provvedimento contiene poi ulteriori disposizioni riconducibili comunque all'ambito delle missioni internazionali (art.1-bis e 1-ter), nonché disposizioni in materia di maestri direttori della polizia di Stato (articolo 1-quater).

Con riferimento all'articolo 1 del decreto legge il Governo fa presente, nel preambolo che la straordinaria necessità e urgenza di disporre tale proroga è determinata dal perdurare della grave crisi internazionale in Ucraina e dall'avvenuta scadenza del termine di autorizzazione già stabilito. La prevista proroga consente, fino al 31 dicembre 2022, l'attivazione delle capacità nazionali rese disponibili nell'ambito delle Forze alleate ad elevata prontezza VJTF, la cui implementazione è disciplinata dai piani a risposta progressiva dell'Alleanza Atlantica relativi alla difesa dei diversi Paesi Alleati potenzialmente minacciati.

Per quanto riguarda la motivazione della necessità ed urgenza delle disposizioni contenute nell'articolo 2, **la relazione illustrativa** al decreto legge fa riferimento alla circostanza per cui la valutazione dell'efficacia delle disposizioni del citato decreto-legge n. 150 del 2020 e dell'attuazione del piano di rientro, allo stato, deve tener conto della straordinarietà degli eventi legati alla pandemia da Covid-19 occorsi nel periodo di vigenza del medesimo decreto e delle conseguenti ripercussioni verificatesi sui sistemi sanitari regionali, dovute anche alle misure organizzative messe in atto per la gestione e il contenimento dell'emergenza epidemiologica, protrattasi fino a marzo 2022.

Quanto alle disposizioni di cui all'articolo 3, riguardanti la proroga delle commissioni tecnico-scientifiche istituite presso l'AIFA, sempre nella relazione illustrativa, viene sottolineato che l'esigenza di proroga muove dalla rilevanza che le menzionate Commissioni rivestono nella fase di istruttoria per l'autorizzazione all'immissione in commercio dei medicinali, ivi compresi i vaccini per contrastare l'epidemia in corso. Pertanto, nelle more della conclusione del complesso processo di riorganizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) – che si confronta anche con la riforma del sistema delle commissioni consultive operanti presso la stessa – non ancora concluso, in considerazione del protrarsi di una serie di impegni istituzionali connessi alla gestione dell'emergenza pandemica – si è ritenuto necessario intervenire per prorogare il termine per il rinnovo delle menzionate Commissioni al fine di garantire la continuità delle funzioni di alta consulenza tecnico-scientifica che le stesse svolgono ai fini dell'espletamento delle già citate funzioni istituzionali dell'AIFA.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La disposizione di cui all'articolo 1 del decreto legge riguardante la partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), è riconducibile alla materia **politica estera e rapporti internazionali dello Stato**, di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione).

Le disposizioni di cui all'articolo 1 del disegno di legge di conversione del decreto legge e quelle di cui gli articoli 1, 1-bis, 1-ter, 1-quater commi 3 - 4 sono riconducibili alla materia **"difesa e Forze armate"** di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera D) della Costituzione).

Con riferimento alle disposizioni di cui agli **articoli 2 e 3** , riguardanti, rispettivamente, il servizio sanitario della regione Calabria e le commissioni tecnico-scientifiche istituite presso l'AIFA, l'ambito trattato può essere riconducibile alla materia **"tutela della salute"**, rientrante nella potestà legislativa concorrente, per la quale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali. Con riferimento **all'articolo 2** assume rilievo anche la determinazione dei **livelli essenziali** di assistenza in ambito sanitario la cui determinazione è rimessa alla competenza legislativa statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione nonché **l'articolo 120** della Costituzione che consente al Governo di **sostituirsi** a organi della regione nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa UE oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Peraltro, sulla vicenda del commissariamento del servizio sanitario della regione Calabria la Corte costituzionale è intervenuta dapprima con la

sentenza n. 233 del 2019, dichiarando non fondate le questioni di costituzionalità presentate e rilevando, tra le altre cose, che "le concorrenti competenze regionali in materia di tutela della salute, con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente "contratte", in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse." Successivamente, con la **sentenza n. 168 del 2021**,

la Corte ha affermato che in situazioni particolarmente critiche come quella dell'ultradecennale commissariamento della sanità nella regione Calabria, lo Stato non può limitarsi a un "mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato". E' quindi incostituzionale non avere previsto che al prevalente fabbisogno della struttura di supporto del commissario ad acta debba provvedere "direttamente lo Stato" con personale esterno. E' altresì incostituzionale avere imposto alla Regione di mettere a disposizione un contingente "minimo" anziché "massimo" di 25 unità di personale regionale.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il **comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione**, inserito al Senato, prevede il **differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe** in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari; in proposito, si ricorda che l'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988 vieta che il Governo possa, mediante decreto-legge, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 22 del 2012**, ha individuato nel citato articolo 15 (sia pure con riferimento a un'altra disposizione, il comma 3 che prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo) il valore di "esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma **dell'articolo 77** della Costituzione".

Alla Camera i limiti di contenuto previsti dalla legge n. 400 del 1988 sono stati considerati applicabili, sia in sede di valutazione sull'ammissibilità delle proposte emendative (si veda ad esempio la seduta della I Commissione del 15 luglio 2014) sia dal Comitato per la legislazione nei suoi pareri (si vedano da ultimo il parere reso il 14 novembre 2018 sul disegno di legge C. 1346 di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 e il parere reso il 18 dicembre 2015 sul disegno di legge C. 3495 di conversione del decreto-legge n. 185 del 2015), anche al disegno di legge di conversione nel suo iter parlamentare; ciò è avvenuto anche successivamente alla **sentenza n. 237 del 2013** della Corte costituzionale che pure ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori quali norme di delega, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo. In proposito si ricorda anche che la Corte costituzionale, nella sentenza **n. 247 del 2019** (ma si vedano anche le precedenti sentenze **n. 22 del 2012** e **n. 32 del 2014**) ha altresì qualificato la legge di conversione come "fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge [...] caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato".

Il **comma 3-bis dell'articolo 2** prevede che non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2023, con esclusione dei crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro. La disposizione dichiara che la misura è adottata in ottemperanza della **sentenza della Corte costituzionale n. 228 dell'11 novembre 2022**. Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge n. 146 del 2021 che prevedeva il blocco delle procedure esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025. Ciò per violazione degli **articoli 24** (garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, che, ricorda la sentenza, per la giurisprudenza della Corte si estende anche alla fase dell'esecuzione forzata, si veda ad esempio la sentenza n. 140 del 2022) e **111** (principio del giusto processo) della Costituzione. La sentenza rileva anche (considerato in diritto n. 8) che "nell'esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata delle misure, e tenendo altresì conto degli effetti medio tempore prodotti". La sentenza segnala altresì che:

- "una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un **soddisfacimento alternativo** dei diritti portati dai titoli" (considerato in diritto n. 7)
- "non è giustificata l'equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, in particolare diritti di **risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e diritti retributivi** dei prestatori di lavoro" (considerato in diritto n. 7.1); sul punto la disposizione in commento interviene, prevedendo, come si è visto, l'esclusione dal blocco delle procedure dei crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro;
- "anche per i crediti di natura commerciale, la durata del blocco esecutivo **non può essere protratta per un intero quadriennio**, senza che ne risulti violato il canone di proporzionalità" (considerato in diritto n. 7.1.2); anche su questo punto la disposizione in commento interviene prevedendo, come si è visto, un blocco limitato al 31 dicembre 2023 e non più fino al 31 dicembre 2025;
- "la liquidità generata in favore della regione Calabria [...] non reca alcun vincolo di destinazione, nemmeno pro quota, a beneficio dei creditori muniti di titolo. Inoltre, non è contemplata una procedura

di saldo, basata su **criteri oggettivi, rispettosi della par condicio creditorum**, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili" (considerato in diritto 7.1.3)

La norma infine rende privi di effetti i pignoramenti e le prenotazioni a debito effettuate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146, riproducendo quanto previsto dalla norma colpita dalla sentenza n. 228, anche se, anche in questo caso, solo fino al 31 dicembre 2023 (e non più fino al 31 dicembre 2025) e con esclusione dei crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro.

Si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento del comma 3-bis dell'articolo 2.

Cost001	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.